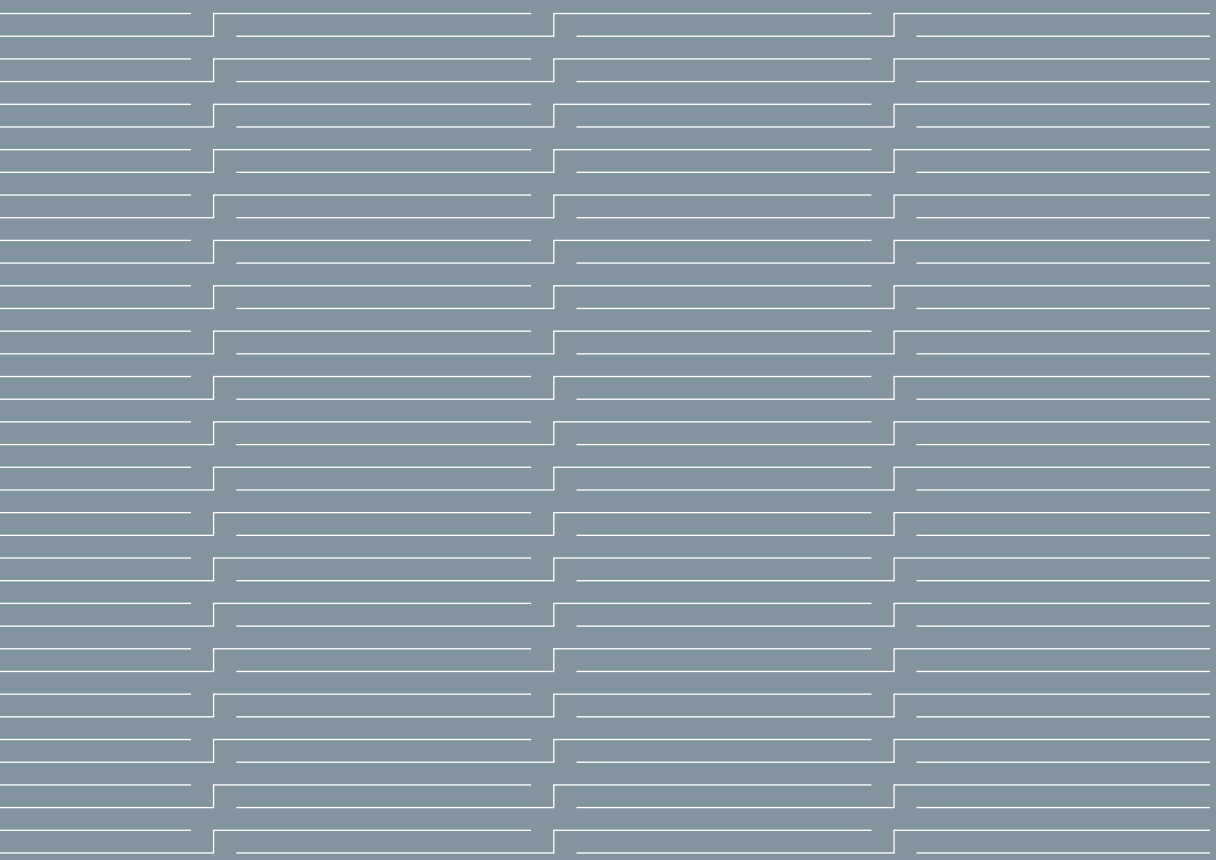
Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Witboek pensioenen

Standpuntnotitie Tweede Kamer der Staten-Generaal

COMMISSIE SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID



Het Europese Witboek voor houdbare en toereikende pensioenen[1] bevat twee voorstellen die bij het Nederlandse parlement tot grote zorgen leiden: de aangekondigde herziening van de IORP-richtlijn en de aangekondigde richtlijn over overdraagbaarheid van pensioenen. De Tweede Kamer heeft de stellige indruk dat hierbij het principe van subsidiariteit aan de kant wordt gezet.

Het Nederlandse parlement doet een klemmend beroep op de parlementen in de andere lidstaten van de Europese Unie om nu al samen met Nederland duidelijk te maken aan de Europese Commissie dat zij in elk geval bij de herziening van de IORP-richtlijn en bij voorstellen ten aanzien van de overdraagbaarheid van pensioenen op de gele-/oranje-kaartprocedure zullen inzetten.

De voorgenomen herziening van de **IORP richtlijn** kan betekenen dat de Europese Autoriteit voor Verzekeraars en Pensioenfondsen (EIOPA) toezicht gaat houden op pensioenfondsen, en dat pensioenfondsen als marktpartijen behandeld worden en niet als onderdeel van een sociaal contract. Wanneer aanvullende pensioenen hetzelfde behandeld worden als private verzekeringen, dan heeft dit een enorme impact op de solvabiliteitseisen. Dat betekent veel hogere buffers voor pensioenfondsen en daarmee een veel duurder pensioenstelsel. Pensioenaanspraken zijn echter een onderdeel van het arbeidscontract en geharmoniseerde regels op Europees niveau en Europees toezicht worden hopeloos ingewikkeld met 27 totaal verschillende stelsels.

Het aangekondigde voorstel ten aanzien van de **overdraagbaarheid van aanvullende pensioenen** baart de Nederlandse Tweede Kamer eveneens zorgen. De Europese Commissie heeft al eerder wetgeving ter zake voorgesteld en die is bij herhaling verworpen. Overdraagbaarheid is onuitvoerbaar, alleen al om technische redenen: de levensverwachting in de Europese Unie varieert enorm en daarmee de benodigde reserveringen per land. Ook is overdraagbaarheid niet uitvoerbaar, omdat de financiering van pensioenstelsels uiteenloopt van volledige omslagstelsels via stelsels met niet-liquide middelen tot kapitaalgedekte stelsels.

Introductie

Eén van de grootste politieke uitdagingen in Europa is de houdbaarheid van pensioenen als gevolg van de vergrijzing en de huidige economische crisis. Het is goed dat de Europese Commissie het initiatief heeft genomen voor een witboek voor houdbare en toereikende pensioenen.

Ook Nederland hecht veel belang aan een houdbaar en adequaat pensioenstelsel om een fatsoenlijk inkomen voor gepensioneerden te kunnen blijven bieden. Het is in het licht van de demografische uitdaging en de situatie op de kapitaalmarkten noodzakelijk om daar scherp op te blijven.

Het is echter een grote uitdaging om in een Europa met grote verscheidenheid van systemen en unieke nationale regelingen een gemeenschappelijke grond te vinden om aan die uitdaging het hoofd te bieden. Het is een

[1] White Paper, An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions for Europe, COM (2012) 55

wezenlijk en juridisch verankerd feit dat de primaire bevoegdheid voor het vormgeven en inrichten van pensioenstelsels bij de lidstaten ligt en niet bij de Europese Unie. Het is wel goed om gezamenlijke uitgangspunten te hanteren, zoals het koppelen van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting, een betere toegang tot tweede pijlerpensioenen en een betere informatievoorziening.

Een betaalbare en adequate pensioenvoorziening is in ieders belang. Tweede pijlerpensioenen zijn daarbij van grote waarde. Stimulering daarvan mag niet bemoeilijkt worden door strenge regels.

Nederland heeft een uniek en goed ontwikkeld pensioenstelsel. Het is van vitaal belang dat dit stelsel en de bevoegdheid om hierover te beslissen door het Nederlandse parlement kunnen worden behouden. Het stelsel is een mengvorm van financiële en sociale componenten, met verantwoordelijkheden voor de overheid, sociale partners en individuele werknemers, waarin het solidariteitsprincipe een belangrijke rol speelt. Bij alle fracties in de Tweede Kamer leven na lezing van het Witboek pensioenen grote zorgen ten aanzien van de subsidiariteit en de proportionaliteit van enkele van de aangekondigde voorstellen. De Tweede Kamer is van oordeel dat het Nederlands pensioenstelsel hierdoor kan worden aangetast. Dit is aanleiding voor de Tweede Kamer om nu al actie te ondernemen. Immers, wanneer de voorstellen daadwerkelijk zullen worden gepubliceerd, staat de nationale parlementen een periode van slechts acht weken ter beschikking om een subsidiariteitsoordeel uit te spreken. Indien een derde van de parlementen een negatief oordeel uitspreekt, levert dat een gele kaart op. In de praktijk blijkt deze termijn te kort om voldoende parlementen in staat te stellen om een goed onderbouwd oordeel uit te spreken. Een oranje kaart - waarvoor de helft van de nationale parlementen nodig is en waardoor de Europese Commissie het voorstel moet terugnemen - is nog lastiger.

Bij de Tweede Kamer leven grote zorgen ten aanzien van de subsidiariteitsvraag bij onderdelen van het Witboek. Diezelfde zorgen leven ten aanzien van de noodzakelijke prealabele vragen: is er sprake van een Europees belang en is er sprake van een Europese bevoegdheid?

Een aantal voorstellen in het Witboek lijkt passend te zijn. Het is verstandig om de houdbaarheid van arbeidsmarkt en pensioenstelsel te toetsen bij de grote demografische veranderingen die nu aan de orde zijn. Ook het voornemen om de rechten van werknemers die een aantal jaren in een ander land gewerkt hebben, veilig te stellen, is in de ogen van de Tweede Kamer zeer verstandig. Werknemers moeten op een gemakkelijke manier hun pensioen kunnen innen door een

tracking service, over goede informatie kunnen beschikken en wacht- en drempeltijden moeten niet onnodig lang zijn om juist hen te beschermen. Ook het uitwisselen van goede praktijken tussen lidstaten is van groot belang en het is verheugend dat de Europese Commissie het belang van aanvullende pensioenen en de rol van sociale partners en collectieve systemen benadrukt.

Subsidiariteit en proportionaliteit

Met het Verdrag van Lissabon hebben de nationale parlementen met de mogelijkheid van de subsidiariteitstoets een belangrijk instrument in handen gekregen om hun rol te spelen in de Europese besluitvorming.

Het **subsidiariteitsprincipe** (artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie) ziet erop toe dat de Europese Unie niet datgene doet wat beter op nationaal niveau kan worden geregeld.

De procedure van de subsidiariteitstoets kan worden ingezet op alle concrete wetgevende voorstellen. Ze kan leiden tot een **gele kaart** als een derde van de nationale parlementen bezwaar maakt tegen een voorstel op grond van subsidiariteit. De Europese Commissie zal dan haar voorstel heroverwegen.

De procedure kan leiden tot een **oranje kaart** als de helft van de nationale parlementen oordeelt dat een voorstel strijdig is met het principe van subsidiariteit. Als de Raad of het Europees Parlement het oordeel van de nationale parlementen deelt, wordt het voorstel definitief afgevoerd.

Voor het uitbrengen van hun oordeel over subsidiariteit hebben parlementen acht weken de tijd na publicatie van het voorstel. Om verschillende redenen, zoals tijdsdruk en onvoldoende coördinatie tussen parlementen, is het aantal bezwaren dat nodig is voor een gele kaart nog nooit behaald.

Proportionaliteit is het principe dat de inhoud en de vorm van het optreden van de Europese Unie niet verder mag gaan dan nodig is om de doelstellingen van de Europese Unie te verwezenlijken (artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie).

In het Witboek pensioenen zijn voor een aantal voorstellen beide elementen manifest in het geding.

IORP-Richtlijn

De Europese Commissie kondigt in het Witboek een voorstel aan voor herziening van de IORP-richtlijn, met als doel de grensoverschrijdende activiteiten te verbeteren, het toezicht te moderniseren[2] en een gelijk speelveld te

[2] Zie White Paper, An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions for Europe, p.13

bewerkstelligen tussen pensioenfondsen en de onder de Solvency II-richtlijn vallende verzekeringsmaatschappijen.[3]

Er kan geen sprake zijn van een **gelijk speelveld** voor producten met wezenlijk verschillende kenmerken. Pensioenfondsen werken zonder winstoogmerk vanuit collectieve risicodeling, terwijl voor verzekeraars *capital adequacy* voor individuele polissen leidend is. Daarbij staat consumentenbescherming voorop. Voor pensioenfondsen is dat - naast bescherming van pensioengerechtigden - eerlijke risicodeling en intergenerationele solidariteit. Verzekeringsproducten zijn niet te vergelijken met aanvullende pensioenen.

De **kosten** van pensioenregelingen via pensioenfondsen zullen niet dalen, maar kunnen explosief stijgen als een overmatige zekerheidstelling - op het niveau van verzekeraars - gevraagd wordt. Dit is in strijd met het doel van de Europese Commissie om kostenefficiëntere tweede pijlerpensioenen mogelijk te maken. De kosten van scherpe en zeer complexe kwantitatieve regels kunnen disproportioneel zijn en zij nemen zo de mogelijkheid voor werknemers weg om een adequaat pensioen tegen zo laag mogelijke kosten op te bouwen.

Hierbij speelt de **subsidiariteitsvraag** nadrukkelijk een rol: de vormgeving van het nationale pensioensysteem komt in het geding. Werknemers zijn gebaat bij zo specifiek mogelijke afspraken, regelingen en toezicht. Harmonisering is hoe dan ook onmogelijk vanwege de totaal verschillende belastingstelsels en verhoudingen tussen eerste pijler- en tweede pijlerpensioenen.

Vanuit het perspectief van de **interne markt** is er geen noodzaak voor regulering bovenop de bestaande IORP-richtlijn. Het vrij verkeer van diensten wordt door de nationale vereisten ten aanzien van pensioenfondsen niet belemmerd. Vrij verkeer van arbeid wordt door middel van *tracking services* beter ondersteund. En hoewel de huidige IORP richtlijn grensoverschrijdende pensioenfondsen toestaat, zijn er maar ongeveer tachtig pensioenfondsen (op in totaal tienduizenden fondsen) die hiermee zijn gebaat en die bevinden zich hoofdzakelijk in grensregio's zoals Ierland/Verenigd Koninkrijk.[4] Ook de Europese Commissie geeft toe dat de mogelijkheid tot grensoverschrijdende pensioenfondsen niet wordt opgepakt.

Het Europese doel van economische **groei en werkgelegenheid** is daarmee evenmin gediend. Pensioenfondsen beschikken over een aanzienlijk vermogen. Hogere buffereisen leiden tot een vermindering van dit vermogen dat beschikbaar is voor (risicodragende) investeringen en daarmee tot minder economische groei. Daarbij leiden hogere buffereisen tot hogere kosten voor werknemers en werkgevers.

[3] Zie White Paper, An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions for Europe, p.17

[4] Zie "EIOPA's Advice to the European Commission on the review of the IORP Directive 2003/41/EC" http://www.kps.nl/media/eiopa-bos-12-015-eiopa-s-advice-to-the-european-commission-on-the-review-of-the-iorp-directive-1038.pdf, p.17, para 2.5.2.

De nagestreefde verbeterde **toegang tot tweede pijlersystemen**[5] is niet gediend met regelgeving die het toezicht op en de inrichting van die stelsels ingewikkeld en gedetailleerd voorschrijft. Het perverse effect van een vlucht naar omslagstelsels kan het gevolg zijn. Die worden immers niet gereguleerd. Deze vlucht wordt helaas in een aantal landen al waargenomen. Daar zijn fondsen genationaliseerd en heeft de overheid de toekomstige pensioenverplichting overgenomen. Dit is niet in het belang van houdbare overheidsfinanciën op de lange termijn. Dit doel wordt veel beter bereikt bij uitwisseling van goede praktijken.

Verdergaand **Europees toezicht** brengt ook sluipende Europese verantwoordelijkheden en daarmee risico's mee, uiteindelijk bijvoorbeeld voor financiële ondersteuning van in nood verkerende pensioenfondsen. Bij banken leek daarvan ook geen sprake, maar nu zwakke banken met relatief beperkt onderpand mogen lenen bij de Europese Centrale Bank, staan de Eurolanden wel effectief garant voor elkaars bancaire systemen. Het is in de visie van de Nederlandse Tweede Kamer gepast dat landen zelf verantwoordelijk zijn en blijven voor hun eigen pensioenstelsels. De vraag is ook waarom het huidige (Europese) toezicht tekortschiet.

Verdergaand Europees toezicht zou ook betekenen dat essentiële politieke keuzes over zaken als de zekerheidsmaatstaf gedelegeerd worden aan de toezichthouder, die zelf een forse beleidsvrijheid zal moeten hebben voor alle verschillende systemen. Dat is onwenselijk.

Een voorbeeld: de rekenmodellen voor Solvency II liggen nog niet vast. Voor pensioenfondsen wordt nu gesproken over een holistische balans, die buitengewoon ingewikkeld is. Het Pensioencomite van de Groupe Consultatif, waarin Europese actuarissen verenigd zijn, ziet deze holistische balans als praktisch moeilijk werkbaar.[6]

Richtlijn overdraagbaarheid

De Europese Commissie kondigt aan opnieuw met een voorstel voor een portabilityrichtlijn[7] voor aanvullende pensioenen te komen, met als doel belemmeringen voor arbeidsmobiliteit weg te nemen: een pensioen moet je kunnen meenemen wanneer je van het ene naar het andere land verhuist.

Overdraagbaarheid stuit alleen al op onoverkomelijke problemen in de techniek:

1. Sommige landen belasten de inleg, anderen de uitkering. Er moet dan afgerekend worden bij overdracht. En nog interessanter: misschien moet een land wel betaalde belasting terugbetalen als je het land verlaat.
2. Overdraagbaarheid kan alleen maar van toepassing zijn als de opgebouwde pensioenrechten ook in zijn geheel gedekt zijn. Hiervan is slechts in een paar landen op grote schaal sprake. Alleen vanuit die landen kan kapitaal worden overgedragen. De financiering van pensioenstelsels in de Europese Unie loopt uiteen van volledige omslagstelsels via stelsels met niet-liquide middelen tot kapitaalgedekte stelsels.

[5] Zie White Paper, An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions for Europe, p.12

[6] Zie http://www.gcactuaries.org/groupe-news.html

[7] Zie White Paper, An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions for Europe, p.18

3 De vaststelling van de overdrachtswaarde is zeer lastig. De levensverwachting voor een man in Letland is 68 jaar, in Spanje 78 jaar.[8] Een Lets fonds hoeft veel minder te reserveren dan een Spaans fonds. Maar als het de hele reservering overdraagt, dan nog zal het Spaanse fonds veel te weinig hebben voor haar boekhoudregels, die op de eigen overlevingstabellen gebaseerd zijn.

Het onderwerp overdraagbaarheid is voor het laatst aan de orde geweest in de Raad voor de Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken van 9 juni 2008. Toen is geen overeenstemming bereikt over het voorstel. Sindsdien is het onderwerp niet meer aan de orde geweest. Het (herziene) voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn ter verbetering van de overdraagbaarheid van aanvullende pensioenrechten van 9 oktober 2007 bevatte inhoudelijke bepalingen over verwerving van pensioenaanspraken (maximum wacht- en vestigingsperiode en -leeftijd), het behoud ervan (aanpassing van slaperrechten conform het ingegane pensioen is 'eerlijk'), een informatierecht voor de actieven en slapers en een inwerkingtreding twee jaar na adoptie van de richtlijn met een mogelijkheid van vijf jaar uitstel. Hiermee werd beoogd de arbeidsmobiliteit binnen de nationale arbeidsmarkt en tussen de lidstaten te bevorderen.

De Tweede Kamer heeft al geruime tijd zorgen over de mogelijke Europese regulering van overdraagbaarheid van pensioenen.[9] Indien overdraagbaarheid voorgesteld wordt om migrerende werknemers en grensarbeiders te faciliteren, is het middel disproportioneel. Immers, stelsels moeten geharmoniseerd worden of de uitvoering wordt buitengewoon ingewikkeld.

Verder is een duidelijk alternatief beschikbaar, dat de Europese Commissie ook zelf noemt: een goede *tracking service*[10] met goede informatievoorziening. Hiervoor heeft Nederland met haar pensioenregister een zeer goed voorbeeld dat gedeeld kan worden. Wanneer bovendien is geregeld dat wacht- en vestigingstijden beperkt zijn en ingelegde gelden beschermd zijn, wordt hetzelfde doel bereikt, maar op een veel minder ingrijpende wijze.

[8] Zie:http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Life_expectancy_at_birth,_1994_and_2009_%28years%29.png&filetimestamp=20111201170753

[9] motie van 21 september 2006 met het verzoek te bewerkstelligen dat er geen communautaire regeling op dit terrein komt (Kamerstukken II, 2006/07, 30413, nr. 74); motie van 24 mei 2007 met het verzoek niet in te stemmen met een richtlijn die zich te eenzijdig richt op NL en een paar landen en die met een wacht- en drempeltijd van 5 jaar beperkt of niet bijdraagt aan de arbeidsmobiliteit binnen Europa (Kamerstukken II, 2006/07, 21501-31, nr. 125).

[10] Zie White Paper, An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions for Europe, p.18

Het Nederlandse pensioenstelsel in het kort

Het Nederlandse pensioenstelsel bestaat uit drie pijlers:

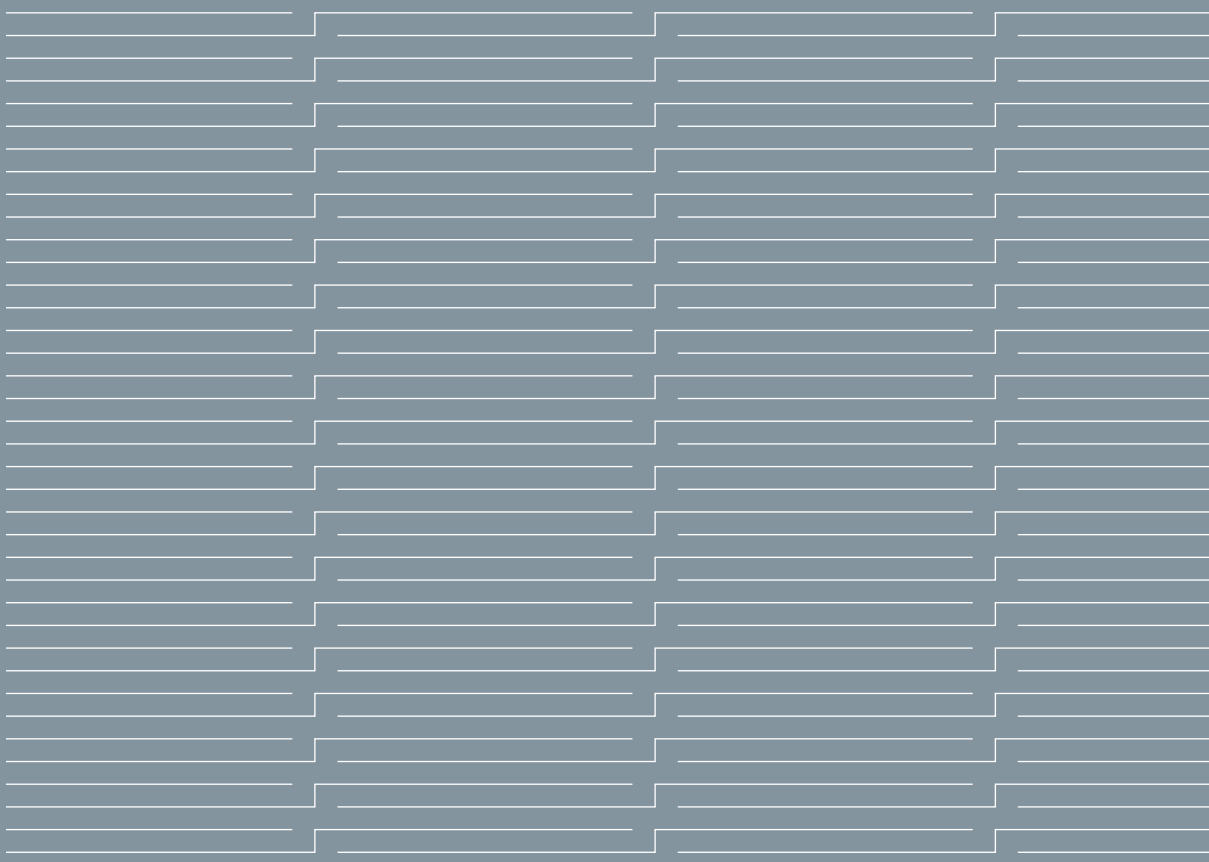
- Eerste pijler: alle ingezetenen ontvangen een wettelijk, niet inkomensafhankelijk pensioen dat iedereen van 65 jaar en ouder van een minimuminkomen voorziet en daarmee behoedt voor armoede. Aan deze pijler dragen alle werknemers bij. De eerste pijler wordt gefinancierd op omslagbasis.

- Tweede pijler: aanvullende collectieve pensioenregelingen zijn inkomensafhankelijk, worden gefinancierd door en zijn gebaseerd op contracten tussen sociale partners in bedrijven of sectoren. Solidariteit is het gevolg van verplichte premiebijdrage door alle actieve deelnemers. Doel van de tweede pijler is een adequate inkomensvoorziening voor gepensioneerden. Deze pijler wordt gefinancierd op basis van kapitaaldekking.

- Derde pijler: individuele - private - pensioenproducten met hetzelfde doel als de tweede pijler.

Dit hybride stelsel heeft dankzij de combinatie van een wettelijk basispensioen en een hoge deelnemingsgraad in de tweede pijler tot gevolg dat de huidige en toekomstige inkomenspositie van gepensioneerden in Nederland zeer goed is en daarmee de armoede van ouderen in Nederland heel laag is.
Het zorgt ook voor diversificatie en bestendigheid tegen bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen en financiële schokken.

Het niveau van het eerste pijlerpensioen ligt iets hoger dan het wettelijk sociale minimum. In combinatie met de eerste pijler voorziet de tweede pijler in een hoge bruto *replacement rate* van bijna 90%. Meer dan 90% van de Nederlandse werknemers neemt deel aan aanvullende pensioenregelingen. Het aandeel van aanvullende pensioenen in het pensioeninkomen in Nederland is gemiddeld 60%. De totale portefeuille van de Nederlandse pensioenfondsen bedraagt circa 130% van het BBP.



Colofon

Dit is een uitgave van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal

Bezoekadres
Plein 2, Den Haag

Postadres
Postbus 20018, 2500 EA Den Haag

Ontwerp
Dienst Communicatie

Druk
Reprografische afdeling

Fotografie
Hans Kouwenhoven

Contact
Pieter Omtzigt, pensioenrapporteur Tweede Kamer
pensioenrapporteur@tweedekamer.nl

Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is niet toegestaan zonder uitdrukkelijke toestemming van de uitgever.

juni 2012